

児童の権利に関する条約からみた外国籍児童の要養 護問題と児童相談体制の課題

著者名(日)	尾崎 慶太
雑誌名	研究紀要
巻	14
ページ	7-17
発行年	2013-03-31
URL	http://id.nii.ac.jp/1084/00000363/

児童の権利に関する条約からみた 外国籍児童の要養護問題と児童相談体制の課題

Protective Care Problem of Foreign Nationality Child and Problem
of Child Consultation from Convention on the Rights of the Child

尾崎 慶太*
Keita Ozaki

抄録

本稿の目的は、日本に在住する外国籍児童の要養護問題に着目し、子どもの権利条約を踏まえながら、児童相談体制の課題を検討するものである。

外国籍児童の要養護問題に対応するための児童相談体制の課題として、2つが示唆された。ひとつは児童家庭相談業務に携わる支援者が専門性を向上させること、特に子どもの権利に基づくアプローチを実践していくことが必要である。もうひとつは子どもの権利保障を実現するための外国籍児童問題に対応する指針の作成である。

Abstract

The purpose of this paper is the issue of child care needed by foreign nationals residing in Japan which is in keeping with the Convention on the Rights of the Child and consider the problem of child guidance system. There are two suggestions for the issue of child guidance framework to address the problems of child care needed by foreign nationals. One suggestion is that in order for the need of the supporters engaged in child and family counseling to improve their expertise, it is necessary to continue to practice an approach based on children's rights in particular. Another is the creation of guidelines to address the problem of foreign children to realize the security of children's rights.

I. はじめに

1. 研究の背景と目的

近年わが国の人口構造の変化のひとつに、外国籍の人々の増加がある。法務省発表の「平成22年末現在における外国人登録者統計」によれば、2010年末で外国人登録者数は約213万となっている。わが国の総人口の1.67%にあたり、近年は若干の減少はみられるものの、長期的にみれば増

* 関西国際大学教育学部

加傾向にある。外国人登録者を国籍別にみると、最も多いのが中国の約69万人で全体の3割を占めている。次いで、韓国・朝鮮、ブラジル、フィリピン、ペルー、米国と続いている。この統計データからも分かるように、従来からオールドカマーと呼ばれる韓国・朝鮮籍の人々が密集するコリアンタウンが存在する一方で、ブラジル、ペルーといったニューカマーと呼ばれる南米日系人の増加がみられる地域がある。外国人集住都市会議^{注1}に参加している29都市は、長野、愛知、静岡、群馬などの特定の県に集中しており、なかでも群馬県大泉町は外国籍の人々が占める割合は約15%となっている。現段階では地域によって国籍に偏りはみられるものの、雇用状況の変化や災害等によっては一部の地域に限定されることなく、全国各地にさまざまな国籍の人々が在住する状況が予想される。

また、2010年3月に策定された第4次出入国管理基本計画では、「我が国の社会が活力を維持しつつ、持続的に発展するとともに、アジア地域の活力を取り込んでいくとの観点から、積極的な外国人の受入れ施策を推進していく」方針を打ち出している。同時に、「在留外国人の居住・在留状況等を性格に把握等するために導入される新たな在留管理制度を適切に運用し、情報を活用した適正な在留管理を行っていくとともに、地方公共団体における円滑な行政サービスの実施に必要な情報の提供を行うなど、外国人の利便性の向上に努めていく」こととした。わが国の経済を活性化させるとともに、滞在する外国人に対するサービスの提供を充実させる一方で、不法滞在者等への取締を強化する内容となっている。

このように、今後もわが国のグローバル化や外国人の受入れが進めば、そのことで生じるあらゆる問題に対応する側の能力が問われることとなる。たとえば、2012年3月に発行された『滞日外国人支援の実践事例から学ぶ 多文化ソーシャルワーク』では、福祉の現場で外国籍の人々を支援している実践者たちの経験や事例を紹介している。価値観や文化が違う中での対人援助、さらには国籍が違うことによる手続きの煩雑さなど、解決に至るまでの難しさをうかがい知ることができる。また同年4月には、『児童相談所はいまー児童福祉司からの現場報告ー』が発行され、児童福祉司が担当した不法滞在の家庭で虐待を受けた子どもの事例が紹介されている。児童相談所だけでは対応が難しく、問題の複雑さを垣間見ることができる。

他方、田中（2012：103）は「日本においては、グローバリゼーションが進むなか、移民としての滞日外国人との関係からソーシャルワークを論じる視点が少ない」と指摘する。また、平本（2007：55）によれば、「児童福祉の援助実践において、このテーマに関する研究は、未着手の領域である」と指摘する。外国籍児童の教育問題については、ある一定の研究が進んでいるものの、福祉分野のそれは十分とはいえない。

また、わが国は国際的な権利条約として知られる「児童の権利に関する条約」（以下子どもの権利条約）を批准しているにも関わらず、その権利保障としての外国籍児童の問題について言及している先行研究はいまのところみられない。政策においても、ハーグ条約^{注2}の未締結問題は、子どもの権利条約の観点から国際的に先進ではないことを物語っている。つまり、国内法である民法が優先され、また子どもの親権は「母」であるという伝統的な文化が浸透している状況があり、子どもの権利が優先されていないといえる。このことから、児童家庭福祉分野においてわが国に在留する外国籍児童への支援、特に児童相談にかかわる事項について検討することは重要な課題であるといえる。

そこで本稿では、わが国に在住する外国籍児童の要養護問題に着目し、子どもの権利に依拠し

ながら、児童家庭相談体制の課題について検討することを目的とする。

2. わが国における子どもの権利条約

子どもの権利条約は1989年に国連総会で採択され、わが国は1994年に批准した。子どもの権利条約はこれまでにない能動的権利が謳われたことで、画期的なものだったといえよう。その構成は、生きる権利、守られる権利、育つ権利、参加する権利の4つの柱からなっている。国内においては、各種団体を中心に子どもの権利保障について論じられ、「子どもの最善の利益（同3条）」が考えられるようになってきた。また、差別の禁止（同2条）、名前・国籍を得る権利（同7条）、親からの分離禁止（同9条）、家族再会（同10条）、虐待・放任からの保護（同19条）、教育への権利（同28条）などが明記されている。

子どもの権利条約の批准国は、同44条により、権利の実施のためにとった措置や進歩に関する報告義務がある。国連子どもの権利委員会（以下委員会）は提出された政府報告書をもとに、該当国に対して懸念事項、提案および勧告を行っている。2008年に提出したわが国第3回目の政府報告書に対する委員会の見解（2010）によれば、2004年及び2008年の児童虐待防止法改正による児童虐待の定義の見直し、政府及び地方自治体の責任の明確化、通告義務が拡大されたこと、そして2004年及び2008年の児童福祉法改正による、とくに地方自治体が要保護児童対策地域協議会を設立する権限を有したことに一定の評価を与えている。

一方、虐待問題については、「体罰が法律上明示的に禁止されておらず、特に民法及び児童虐待防止法が、適切なしつけの行使を許容し、体罰への許容性について不明確」（47項）であり、「民法において『包括的な支配』の実行の権利を与える『親権』の概念及び過剰な親の期待は、児童を家庭での暴力の危険にさらしている」（56項）と指摘する。そして、「虐待とネグレクトのネガティブな影響についての公共教育プログラム及び積極的かつ非暴力的形態によるしつけの促進する家族開発計画などの防止プログラムを実施すること」（57項 a）、「家庭及び学校における虐待の被害児童に対し、適切な保護を提供すること」（57項 b）が提案された。

また、外国籍児童については、「民族的少数者に属する児童、外国籍児童、移民労働者の児童、難民児童及び障害のある児童に対する社会的な差別」（33項）があり、「アイヌ、韓国・朝鮮人、部落出身者やほかのマイノリティの児童が社会的・経済的周縁化を経験し続けている」（86項）と指摘する。そのうえで、「生活のあらゆる面において民族的少数者に属する児童に対する差別が除去されるための必要な法令又はその他の措置を講じ、条約に規定されたすべてのサービスや支援に等しくアクセスできることを確保するよう要請」（87項）があった。

3. 子どもの権利にもとづくアプローチ

上記のようにわが国における子どもの権利条約の具現化は、不十分であるといわざるを得ない。他方、条約が採択されて以降、あらゆる実践においてライツ・ベース・アプローチの重要性が高まっているのも事実である^{注3}。ライツ・ベース・アプローチは、団体や研究者によって呼び方が異なる。なお本稿では、子どもの権利にもとづくアプローチと表現する。

甲斐田（2008；2011）は、発展途上国であるカンボジアの児童労働、児童売買、性的搾取等の解決方法として、子どもの権利にもとづくアプローチの展開を論じている。とくに子どもが権利侵害から守られる仕組みを継続させるためには、行政がその仕組みに対してオーナーシップを発

揮しなければならない。そしてアプローチを展開するためには、各 NGO に十分な人材と資金、スキルが不可欠であると指摘する（甲斐田2011：31）。

このアプローチは、発展途上国の中で劣悪な環境にあり、さまざまな権利侵害にあっている子どもたちだけのものではない^{注4}。わが国におけるすべての児童についても同様のアプローチが有効となりうるだろう。以下、子どもの権利を主体に外国籍児童の要養護問題と児童家庭福祉の相談体制について検討していくこととする。

Ⅱ．外国籍児童の要養護問題

1. 不就学問題

外国籍児童に限らず、すべての子どもにとって生活の多くを学校で過ごしている。子どもの権利条約でも学習権の保障が謳われている。しかし、近年では外国籍児童の教育現場での問題が表面化している。たとえば学校生活への適応、日本語習得の困難さが引き起こす授業への遅れ、不就学・不登校問題など、権利保障とは程遠い実情がある。

文部科学省（2011）の調査によると、小学校・中学校・高等学校・中等教育学校および特別支援学校に在籍する外国籍児童は74,214人で、そのうち日本語指導を受けている児童数は23,448人となっている。この調査では、あくまでも外国籍児童であるため、子ども自身が日本国籍を有していたとしても親が外国籍である家庭は含まれていない^{注5}。また、同省（2006）の「外国人の子どもの不就学実態調査」によると、対象県・市で登録されている9,889人のうち公立・私立学校に在籍する児童が6,021人で60.9%、外国人学校等で教育を受けている児童が2,024人で20.5%、不就学児童が112人で全体の1.1%となっている。これらの調査からは学習の習熟度や日本語習得状況などを窺うことはできない。しかし、日本語指導が必要な子どもが約3割を占めていることは、日本語の習得が不十分で、学校生活や日常生活に何らかの支障をきたしていることは容易に想像がつく。

わが国で生活するためには、第2言語としての日本語を習得した方が望ましい場合が多い。そこで、学校では補えない日本語指導を行うため、各地域の様々な団体が日本語教室を開いている。たとえば、兵庫県内には80近くの日本語教室が開設されており、地域にある大学と連携した実践もある。日本語教室に通っている子どもたちには、「もっと勉強したい」「勉強以外にも交流したい」というニーズがある。その一方で、日本語教室の指導にあたっているスタッフは「効果的な教え方がわからない」「研修会や勉強会などの機会」が必要だと感じている（越山ら2012）。

外国籍児童の就学に対する上記のような意識については、小内ら（2003）の調査結果からも明らかとなっている。小内らは、群馬県の太田・大泉地区に在留するブラジル人不就学者4名に対するインタビュー調査を実施している。この調査では、ブラジル人不就学者に限定されているため、一般化することはできないが、興味深い結果を示唆している。

まず、不就学に至った経緯として、彼らに全く問題がなかったわけではないが、学校は決して苦痛な場所ではなく、むしろ環境の変化、とくに中学校への進学が影響しているという共通事項を明らかにしている。また、彼ら自身は復学したいと思っても、一度ブランクを空けてしまったことによる「学業の遅れ」を取り戻すことを困難に感じている実態がある。

次に、交友関係についての特徴を明らかにしている。彼らの交友関係は幅広く多様であるが、

その多くが在日外国人であることを指摘している。不就学という選択は、同年代グループからの孤立にはつながらなくても、ホスト社会からの孤立を促すことにつながりかねない状況があるとしている。また、交友関係が深さを伴っていない可能性も示唆している。

外国籍児童の不就学・不登校に至る背景には、外的な環境要因が存在すること、そして、彼ら自身の認識は低いが不就学という選択による一般社会からの孤立・周縁化するおそれがある。

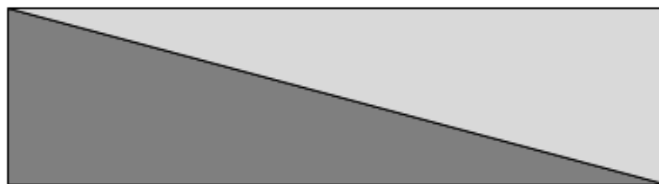
国連子どもの権利委員会（外務省2010）もまた、わが国の外国籍児童に対する教育に対して「中華学校、韓国・朝鮮人学校及びその他の出身の児童のための学校が不十分な補助金しか受けていないこと」（72項）を指摘し、「外国人学校に対する補助金を増額し、大学入学試験へのアクセスが差別的でないことを確保する」こと、「ユネスコの教育における差別待遇の防止に関する条約への締結を検討する」ことを促している。

2. 虐待問題

上述のように、義務教育さえも受けることなく生活している外国籍児童が少なからず存在することは、そのことで生じる問題も極めて深刻である。東京都児童相談センター（2005）によれば、児童相談所に寄せられる外国人の相談内容には特有の傾向があり、大きく2つに分けることができる。1つめは、日本の文化、習慣、言語等の相違による相談である。たとえば、ことばの遅れ、不登校・育成相談、非行、虐待がある。文化や習慣、言語の違いは、地域の中で排他的状況を生み出すことにつながりかねない。当事者にとってみれば小さなコミュニティとして安心・安定するかもしれないが、このような状況が深刻化すれば、問題が顕在化されず、介入することも難しくなるおそれがある。2つめは、不法滞在をめぐっての相談である。たとえば、棄児・置き去り、本国帰国までの一時保護、強制送還までの一時保護、パスポート・外国人登録証明書・国籍・在留資格の取得がある。

2つの分類の中でも子どもに甚大な影響を与える虐待問題に関しては、国特有の価値観や伝統的思考、宗教観などの違いからしつけと認識している場合がある。わが国でも児童虐待防止法による定義は存在するものの、民法に規定されている親権との関係から児童虐待の捉え方について論じられることがある。国内にそのような問題が生じているのだから、異なる価値観や文化を有する人々の中で、ある行為を児童虐待と判断するのは容易ではない。そのことを概念的に示した

社会的に許容されない養育（虐待）



社会的に許容される養育

出典：田中（2012：107）「第4章第4節 児童虐待」社団法人日本社会福祉士会編『滞日外国人支援の実践事例から学ぶ多文化ソーシャルワーク』

図1 子どもの虐待の地域的・文化的・宗教的相対性

のが図1となる。児童に対するある行為を虐待とみなすかどうかは、歴史的・地域的・文化的背景によって幅があるということである。

しかし、田中が指摘するように「児童虐待の本質を、可視的なものに限ることなく、一人の人間としての権利が侵害される、あるいは保障されていないところに特有の問題」があり、そのためには「子ども自身のレジリエンシー（resiliency：回復力）を重視した支援が不可欠」（田中2012：105）である。すなわち、子どもに対するおとなや社会の関わりが、国特有の価値観や習慣で行われるものであり当事者の出身国では虐待ではないと認識されている事柄であったとしても、子どもの権利が侵害されているのであれば児童虐待と認識すべきである。そのためには、国際的な基準である子どもの権利条約を常に意識し、子どもが一人の権利所有者として成長・発達するために支援していかなければならない。

Ⅲ. 児童相談体制の問題点

1. 市区町村の相談窓口

2000年以降、幾度となく児童福祉法や児童虐待防止法の改正と同時に、児童相談体制のあり方も検討がなされてきている。そのひとつに、市町村が児童相談の第一義的な窓口となったことは、現在の児童家庭福祉実践において、議論されるところである。

厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室が取りまとめた「市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況について（平成22年4月現在）」によれば、相談窓口の設置場所は、児童福祉主管課、母子保健主管課、児童福祉・母児保健統合課、保健センター、福祉事務所、教育委員会、障害福祉主管課など広範囲にわたっている。

また、相談窓口を担当する職員の有資格状況については、一定の専門資格を有しているものが64.5%と高い数値を示している。しかし、その内訳をみると、社会福祉士の資格を有している者は、児童福祉司と同様の資格を有する者が10.5%、社会福祉士が4.0%、精神保健福祉士が0.7%^{注6}となっており、低い水準にある。一般事務職員が29.5%を示していることから、半数以上が社会福祉の専門的知識を有していない職員が相談業務にあたっていることになる。相談内容のなかでも児童虐待は深刻なケースが多く、高い専門性を要求されることから、市町村の窓口での対応は困難な状況にあるといえる。外国籍児童に関する特殊なケースであればなおさらである。しかし、現在の市区町村の職員として勤務するものは、公務員試験に合格することで職に就いており、すべての市区町村で高い専門性をもった職員を配置することは難しい。

そのような状況にある中、板野（2011）は全国の市町村1,973か所（2006年11月30日現在）において、児童家庭相談業務の主な担当者を対象に調査を実施している。ここではその調査結果を概観することとする。板野（2011）は、調査結果から、市町村の児童家庭相談の構成要件を次の4因子に分類している。すなわち、①専門的対応のための環境、②多機関によるサービス提供、③体系的サービスの開発、④児童相談所と市町村の認識差、である。因子間での相関は、①と②で強い相関結果を示している。また、板野（2011）は各因子と相談員の属性の相関分析も行っており、因子①と「資格の有無」との間、因子①と「回答者の年齢」との間にやや弱い相関がみられる結果を得ている。

上記の調査で明らかとなった4因子は、市町村が児童家庭相談の第一義的な窓口として機能してい

くための今後の課題を表していると考えられる。相談員自身にとっては、専門性の確保を前提としながらも、「専門性を高めるための相談員自身のことではない外的な環境要因（板野2011：75）」、すなわち職場内でのスーパーバイズや研修の充実を整備していく必要がある。また、組織として多機関との連携や体系的なサービス展開、児童相談所との役割分担など、制度上では明記されていることをいかに実現するかが課題となってくる。

市町村は、そこに在留する外国人の情報管理を行う立場にある。また、外国人にとって相談しやすい窓口も市町村であろう。新たな入国管理制度に伴って、これまで以上に管理が厳しくなっていくことが予想される。しかし、外国籍児童の要養護問題においては、行政的な関わりによって子どもの権利侵害をしてしまう恐れがあることを念頭に置かなければならない。市町村における児童家庭相談に関する調査研究は始まったばかり（板野2011：76）ではあるが、子どもの権利保障をする立場にある市町村の体制整備は喫緊の課題である。

2. 児童相談所と児童福祉司

1947年に児童福祉法が公布されて以来、児童相談所は児童相談の中心的役割を担ってきた。2004年の改正によって市区町村が第一義的窓口となったことで、児童相談所は専門的な立場から市区町村に対する指導・助言をすることも機能のひとつとなった。

そのような中、藤井（2012：54）は児童相談所の組織的課題（単に措置権限を有する行政機関としての機能を前面に押し出している状況）と児童福祉司の専門性に問題があると指摘している。そして、市区町村の体制整備とあわせて児童相談所の機能強化と児童福祉司が幅広いソーシャルワーカーとしての専門性を身につけることを提言している^{注7}。

具体的には、児童福祉司の実務に関する課題として、①法令と地域の実情を熟知していること、②市区町村の置かれた実情を踏まえること、③地域の社会資源を熟知し活用すること、④業務内容（メニュー）を詳細に把握することの4点があげられる（藤井2012：55-61）。

また、児童福祉司に求められる専門性について、「常に念頭におかなければならないのは、『子どもの最善の利益』をどう図るか」であり、「発言力のない子どもたちに代わって『代弁者』であることを自覚し、援助活動を展開していくこと」（斉藤2012：15-6）が求められる。さらに、「①客観的な情報に基づく正確なリスク・アセスメントと保護の要否に関する的確な判断、②行政機能と臨床機能の統合、③子どもの利益の代弁機能（アドヴォケート機能）など、他の分野のソーシャルワーカーとは異なる特質」（才村2007：138）を有している。これらは、子どもの権利を実現するための専門性であり、まさしく子どもの権利を基盤とするアプローチである。

児童福祉司に関する課題や求められる専門性は高まる一方で、その実態は非常に厳しい状況がある。高橋ら（2007）の実施した全国児童相談所の児童福祉司を対象とした調査によれば、児童福祉司としての採用は、「福祉専門職採用」が41.0%、「一般行政職採用」が42.1%となっている。取得資格等については、「社会福祉主事任用資格」が最も多く46.5%、「社会福祉士」20.1%、「教員免許」19.9%と続いている。また、大学での専攻は「社会福祉学」が最も多く30.5%を占めている一方で、「非該当（大学に行っていない）」が10.4%を占めている。

また、児童福祉司が職務中に多大なストレスを抱えている実態が調査結果からわかる。表1はその内容を一部抜粋したものである。

表1 児童福祉司が仕事の中に感じることにについて

(%)

項 目	2001年度 調査※	2006年度 調査※
自分は虐待事例の対応をされていて解決できそうもない問題に直面することが多い	63.2>10.2	56.4>10.8
自分は一時保護をするかどうかの判断に悩むことが多い	46.5>28.2	52.5>24.1
自分は28嬢による措置に関する保護者との関係に困難を感じることも多い	54.3>9.2	42.6>8.3
自分は一時保護に関する保護者の説得に困難を感じることも多い	52.1>17.9	50.0>18.6
自分は連携する必要がある他機関に良く知っていて協力が得られやすい職員が複数いる	55.5>13.5	49.6>17.1
他機関が十分に役割分担をしてくれず、すべて児童相談所に任せようとする	53.8>15.2	49.1>14.9
児童福祉審議会は虐待事例の対応に役立っている	22.7<38.2	23.3<24.9
ケース記録の執筆に時間がとられ直接的なソーシャルワークを行う時間が十分にとれない	66.0>14.0	54.1>19.1
会議のすすめかたが非効率で不必要な時間がとられている	49.5>23.4	43.6>27.6
自分は児童福祉司に着任することを希望していた	37.9<41.3	36.6<42.4
自分は児童福祉司の仕事に向いていると思う	28.9<30.3	24.8<36.9
自分は今後も児童福祉司をつづけたい	30.9<36.4	27.1<39.8
職員の給与額は妥当である	11.6<51.9	12.5<55.4

※%の記載は、「大いに思う」＋「思う」の合計%、「まったく思わない」＋「思わない」の合計%の順で記載し、その上で、どちらかの回答割合が多かったかを不等号記号で示している。

出典：高橋重宏・澁谷昌史・才村純他（2007）「児童福祉司の職務とストレスに関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』43, 3-42より一部抜粋して筆者が作成

児童福祉司の主観的側面ではあるが、虐待対応に関して非常に困難を感じていること、他機関に協力者はいるものの児童相談所のみで解決にあたっていること、デスクワーク等の業務によって担当ケースに十分時間が割けないこと、児童福祉司自身がその職業に対する肯定的感情をあまりもっていないことがあげられる。

児童福祉司には高い専門性が求められているが、実態としての児童福祉司には課題も多い。専門性を担保する観点からいえば、児童福祉司がかかえるストレスや負担軽減ができる環境改善が必要となる。また、児童福祉司になる経緯についても地域間に格差^{注8}があり、全国的な是正が必要であると考えられる。

これらの問題を抱える児童相談所・児童福祉司が、外国籍児童の要養護問題に対応することの難しさは容易に想像がつく。一方で、厚生労働省は外国籍児童に対応するための指針等を打ち出しているわけではない。この事態にある中、先駆的取組を行っている東京都児童相談所では、1997年に「東京都児童福祉司業務連絡専門部会」において外国籍児童問題に関する調査研究を始め、翌1998年には、東京都児童センターに「外国籍児童問題プロジェクトチーム」が発足した。さらに活動の成果として「外国籍児童の相談の手引」がまとめられている。そこには、外国籍でも利

用可能なサービス、国籍や在留資格の手続きの方法など、外国籍児童に対する支援方針とともに具体的な手続きの流れが詳細に記されている。言語や文化が違うなかで、それでも深刻な問題に対応しなければならない児童福祉司は、そのよりどころとなる指針がなければ、十分な支援を展開できないといえる。

Ⅳ．おわりに

以上、子どもの権利条約に依拠しながら、外国籍児童の要養護問題と現在の児童相談体制の問題点について言及してきた。それらのことから、以下2つを提言する。

1 つめは、児童家庭相談を実践する支援者の専門性の確保である。主として相談対応をする市町村の窓口や児童相談所の児童福祉司は、上述したように十分な専門性を確保できているとはいえない。また、専門的な資格を有していたとしても、そこに統一性はなく、また、地域によっても格差が存在する。市町村児童家庭相談援助指針や児童相談所運営指針は存在するが、それは業務指針でしかなく、外国籍児童のケースに介入する際に展開できるソーシャルワークとしてではない。そこで必要となってくるのが、子どもの権利に基づくアプローチであると考ええる。異なった言語や文化的背景にある外国籍児童問題に関わり、子どもの最善の利益を優先した支援を展開するためには、援助の基盤に共通した理念が必須である。つまり、国際基準である子どもの権利条約を十分に理解し、その実現に向けたアプローチを実践レベルで検討しなければならない。この条約は子どもに関わる職業すべてに係っているものである。そのためにも、いかなる経緯で児童家庭相談の相談員として配属されたとしても、現職教育・研修を充実させ、子どもの権利保障を浸透させなければならない。さらにいえば、社会福祉士の養成課程のなかで、いわゆる「多文化ソーシャルワーク」の概念を教育させることもグローバル化やボーダレス化が進む現代社会において、専門性の向上につながる糸口となりえるだろう。

2 つめは、外国籍児童の要養護問題に対応する指針の作成である。平本（2007）も指摘するように、厚生労働省が中心となって、外国籍児童への支援方針を固め、業務指針を作成していかなければならないだろう。東京都の先駆的な事例にもあるように、特に外国籍児童に対応していくには、特有の問題が起ころうることを予測し適切に対処しなければならない。そのときに、国籍や在留資格問題、言語や文化的背景を把握できていなければ、さらなる問題が起ころう引き金となってしまう。総務省が提示した第4次出入国管理基本計画は、ともすれば子どもと親を引き離してしまい、子どもにとって明らかに不利益を与えることになる。つまり、子どもの権利を侵害することになるのである。日本経済の活性化のために外国人受入れを積極的に行うことは否定しない。しかし、労働力としての外国人のみに焦点化するのではなく、当事者の生活やその家族についても考慮した政策が望まれる。すなわち、関係省庁との調整なくして、権利保障を実現する外国籍児童への支援方針はできないといえるだろう。

最後に、本稿の今後の課題について言及する。本稿では外国籍児童と表現してきたが、厳密に言えば近年の国際結婚による日系外国人が多数存在することなど、国籍は日本でも家族内に日本以外の文化が存在する状況があり、定義することの難しさがある。つまり、国籍だけをみればよいというわけにいかないため、これらのことについてはより丁寧に整理することが必要である。

東京都児童相談センターが先駆的に外国籍児童相談の手引きを作成し、具体的な指針を示して

いるものの、この分野における児童家庭福祉実践は未成熟であり、その対象である要養護問題を抱えた外国籍児童の実態も十分に把握されていない。現時点では、地域によって在留する外国人の出身国に偏りがあるため、地域特性に合わせた実態を掌握していくことが課題である。

また、今後の児童相談の体制は、市町村と児童相談所の連携なくしては実現できない。このことについては、本稿では特に言及しなかったが、児童虐待が急増するなか、市町村と児童相談所が児童相談体制をどう構築していくかの議論は避けて通れない。以上のようなことを踏まえながら今後の研究を進めることが望まれる。

【脚注】

注1 ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人住民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人住民に係わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立するものである(外国人集住都市会議 HP<http://www.shujutoshi.jp/index.html> より引用)

注2 1980年代後半から国際離婚等により、一方の親がもう一方の親の同意を得ることなく、子どもを自分の国につれてかえる子の連れ去りが問題視されている。子どもが異なる言語文化環境に移ることによる悪影響から守るため、原則として元の居住国に返還するための国際協力の仕組みが、ハーグ条約である。わが国においては、連れ去った背景にDVや虐待問題がある場合に元の居住国に返還することに対する懸念もあり、締結に慎重な姿勢がある。

注3 甲斐田(2008;2011)によれば、国際開発援助機関が貧困を廃絶するという約束を果たせなかったため、貧困と搾取の根本原因である「力の濫用」を問題にし、平等を促進することをめざすライツ・ベース・アプローチが不可欠と考えられるようになった。

注4 子どもの権利条約の前文には、「極めて困難な条件下で生活している児童が世界のすべての国に存在する」ことを認めるとしており、本条約が限定的なものではないことを明確に表現している。

注5 国籍法によれば、20歳未満で外国および日本の国籍を有することになった場合、22歳までに国籍を選択することとなっている。近年の国際結婚の増加により、子どもが両親の両方の国籍を有している状況がある。

注6 なお、保育士が10.2%、社会福祉主事が6.7%となっている。

注7 東京都児童相談所は、児童福祉司のコンピテンシーモデルを作成し、身につけるべき能力や行動特性について示している。そのなかで『『子どもの生命・最善の利益』を何よりも優先する』という部分の背景には、子どもの権利条約の理念が反映されていると推察できる。

注8 たとえば、大阪府・市は早くから一般行政職と並んで毎年50名程度の福祉職採用を実施している。

【参考文献】

- 藤井常文(2012)「第2章 児童相談所と市区町村の連携—専門的立場からの指導・助言と後方支援をめぐって—」齊藤幸芳・藤井常文編『児童相談所はいま—児童福祉司からの現場報告—』ミネルヴァ書房
- 外務省 第3回政府報告審査後の子どもの権利委員会の最終見解 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkai.pdf 2012/10/14アクセス
- 平本謙(2007)「外国籍・無国籍の要養護の子どもに対する援助のあり方」『上智社会福祉専門学校紀要』創刊号, 55-62
- 板野美紀(2011)「全国市町村の児童家庭相談を構成する要件—相談援助を担当する相談員による質問紙に対する回答を基に—」『社会福祉学』51(4), 69-79
- 甲斐田万智子(2008)「子どもの権利実現における人権基盤型アプローチの有効性—カンボジアの事例から—」『アジア太平洋人権レビュー2008』35-47, アジア太平洋人権情報センター
- 甲斐田万智子(2011)「児童労働と子どもの権利に基づくアプローチ」中村まり・山形辰史編『児童労働根絶に向けた多面的アプローチ:中間報告』19-33, アジア経済研究所
- 喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編(2009)『『逐条解説』子どもの権利条約』日本評論社

- 越山泰子・飯島有美子・斉藤真美（2012）「大学と地域の協働による地域日本語教育の充実―尼崎地域の『ボランティア日本語教室』の現状と特徴を踏まえて―」『日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要』19, 5-13
- 厚生労働省 市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況等について（平成22年4月現在） <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000z6wu.html> 2012/10/14アクセス
- 厚生労働省 市町村児童相談援助指針 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv-soudanjo-sisin.html> 2012/10/14アクセス
- 文部科学省（2006）「外国人の子どもの不就学実態調査」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm
- 文部科学省（2010）「平成22年度日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/23/08/_icsFiles/afieldfile/2011/12/12/1309275_1.pdf
- 斉藤幸芳（2012）「第1章 ソーシャルワーカーとしての児童福祉士の専門性」斉藤幸芳・藤井常文編『児童相談所はいま―児童福祉司からの現場報告―』ミネルヴァ書房
- 才村純（2007）『子ども虐待ソーシャルワーク論』有斐閣
- 高橋重宏・澁谷昌史・才村純他（2007）「児童福祉司の職務とストレスに関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』43, 3-42
- 田中良幸（2012）「第4章第4節 児童虐待」社団法人日本社会福祉士会編『滞日外国人支援の実践事例から学ぶ 多文化ソーシャルワーク』中央法規
- 東京都児童相談所（2007）『児童福祉司のコンピテンシーモデル（ここがポイント!）』ver.1.0
- 東京都児童相談センター（2005）『外国籍児童の相談の手引（改訂版）』